Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

453

Besluit van 23 november 2015 tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met enkele aanpassingen aan het verdeelmodel en de vangnetuitkering en enkele technische verbeteringen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 juli 2015, nr. 201-168624;
Gelet op de artikelen 40, eerste lid, 69, derde lid, 73, tweede lid, en 74, zesde lid, van de Participatiewet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 5 augustus 2015, no.W12.15.0243/III);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 november 2015 , nr. 2015-0000248318,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt in de onderdelen f tot en met i «de leeftijdscategorie van 15 tot en met 64 jaar» telkens vervangen door: de leeftijdscategorie van 15 jaar tot de pensioensgerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet.

2. In het eerste lid, onderdeel j, wordt «de toetsingscommissie aanvullende uitkeringen Participatiewet» vervangen door: «de toetsingscommissie vangnet Participatiewet»

3. In het eerste lid worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel l door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:
m. *gemeentelijke netto uitgaven voor uitkeringen aan dak- en thuislozen*

en instellingsbewoners: de netto uitgaven van een gemeente aan algemene bijstand voor dak-, thuis- en adreslozen en elders verzorgden, welke worden ontleend aan het Stelsel van sociaal-statistische bestanden (SSB) van het CBS, in het jaar, twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld;

n. *totale gemeentelijke netto uitgaven aan uitkeringen Pw, IOAW en IOAZ:* de totale netto uitgaven aan uitkeringen op grond van de wet, de IOAW en de IOAZ, welke worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische bestanden (SBB) van het CBS, in het jaar, twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld.

4. De aanduiding «1» voor het eerste lid vervalt.

5. Het tweede lid vervalt.

B

In artikel 2, tweede lid, onderdeel e, wordt na «artikel 10c» toegevoegd: , zoals dat artikel luidde op 31 december 2014.

C

Artikel 4, eerste lid, komt te luiden:

1. Voor een gemeente met meer dan 15.000 en minder dan 40.000 inwoners wordt de budgetgrondslag bepaald aan de hand van de volgende formule:

$G = m \times (O + DTI) + (1\text{-}m) \times (BL)$

waarbij:

a. G de budgetgrondslag van de gemeente is;

b. m het aantal inwoners in de gemeente is, verminderd met 15.000 en vervolgens gedeeld door 25.000;

c. O de objectief vastgestelde kosten voor algemene bijstand en uitkeringen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet zijn, waaronder de objectief vastgestelde kosten voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en de kosten van de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;

d. DTI het deel is van de budgetgrondslag ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners;

e. BL het budget voor een gemeente is wanneer de budgetverdeling volledig wordt gebaseerd op historische lasten.

2. Onder vernummering van het tweede tot het derde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Het deel van de budgetgrondslag ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$DTI = GU/TGU * (TB + TBMAU)$

waarbij:

a. GU staat voor de gemeentelijke netto uitgaven voor uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners;

b. TGU staat voor de totale gemeentelijke netto uitgaven aan uitkeringen Pw, IOAW en IOAZ van alle gemeenten;

c. TB het totale bedrag is dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waaronder begrepen het totale bedrag dat beschikbaar is gesteld voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004, en voor kosten van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;

d. TBMAU het totale bedrag is dat in een jaar nodig is voor de meerjarige aanvullende uitkeringen, bedoeld in artikel 10c, zoals dat artikel luidde op 31 december 2014.

3. In het derde lid (nieuw) wordt «het budget, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d» vervangen door «het budget, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e», en wordt na «artikel 10c» toegevoegd: , zoals dat artikel luidde op 31 december 2014.

D

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) wordt na «de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet» toegevoegd: , welke wordt berekend aan de hand van de volgende formule:
G = O + DTI
waarbij:
a. G de budgetgrondslag van de gemeente is;
b. O de objectief vastgestelde kosten voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet zijn, waaronder de objectief vastgestelde kosten voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en de kosten van de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
c. DTI het deel is van de budgetgrondslag ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. Het deel van de budgetgrondslag, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:
DTI = GU/TGU * (TB + TBMAU)
waarbij:
a. GU staat voor de gemeentelijke netto uitgaven voor uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners;
b. TGU staat voor de totale gemeentelijke netto uitgaven aan uitkeringen Pw, IOAW en IOAZ van alle gemeenten;
c. TB het totale bedrag is dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waaronder begrepen het totale bedrag dat beschikbaar is gesteld voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004, en voor kosten van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
d. TBMAU het totale bedrag is dat in een jaar nodig is voor de meerjarige aanvullende uitkeringen, bedoeld in artikel 10c, zoals dat artikel luidde op 31 december 2014.

E

Aan artikel 6 wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor de artikelen 2 tot en met 5, en het objectief verdeelmodel, dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit, ter voorkoming van onvoorziene en ongewenste verdeeleffecten.

F

Het opschrift van paragraaf 3 komt te luiden:

§ 3. Vangnetuitkering

G

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 10. Vangnetuitkering over de jaren 2015 en 2016

2. De aanhef van het eerste lid komt te luiden:
1. De vangnetuitkering over de jaren 2015 en 2016 wordt slechts toegekend voor zover:

3. In het eerste lid wordt in onderdeel c «met meer dan tien procent» vervangen door: met meer dan vijf procent.

4. Het tweede lid, komt te luiden:
2. De hoogte van de vangnetuitkering over de jaren 2015 en 2016 is:
a. vijftig procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 105% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met meer dan vijf maar niet meer dan tien procent overstijgen;
b. honderd procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 110% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met meer dan tien procent overstijgen.

5. Het derde lid komt te luiden:
3. Indien dit voor een gemeente tot een gunstiger resultaat leidt, wordt de vangnetuitkering over het jaar 2016 in afwijking van het tweede en het vierde lid berekend aan de hand van de volgende formule:
V = NL – U – ER
waarbij:
a. V staat voor de vangnetuitkering voor de gemeente in 2016;
b. NL staat voor de netto-lasten van de gemeente in het jaar waarop de vangnetuitkering ziet;
c. U staat voor de aan de gemeente toegekende uitkering in dat jaar; en
d. ER staat voor het gedeelte van het tekort dat voor rekening van de gemeente blijft, dat wordt berekend aan de hand van de volgende formule:
ER = m x VB
waarbij:
ER staat voor het eigen risico is dat voor de verzoekende gemeente is berekend;
m staat voor het aantal inwoners van de gemeente, gemeten per 1 januari 2016 op basis van de gegevens van het CBS –; en
VB staat voor een vast bedrag van € 30.

6. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Indien het college over het jaar 2015 of over de jaren 2015 en 2016 op grond van de artikelen 10a tot en met 10d van het Besluit WWB 2007, zoals die artikelen luidden op 31 december 2014, een meerjarige aanvullende uitkering zou ontvangen waarbij op grond van artikel 10c, derde lid, van dat Besluit percentages van 102,5% of 105% gelden, is het tweede lid niet van toepassing en wordt de hoogte van de uitkering vastgesteld op het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het jaar 2015 of, indien van toepassing, over het jaar 2016 en het percentage van de verstrekte uitkering dat op grond van artikel 10c, derde lid, van dat Besluit, zoals dat artikel luidde op 31 december 2014, van toepassing was

voor de hoogte van de meerjarige aanvullende uitkering die ziet op het jaar 2015 of 2016.

H

Artikel 10a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 10a. Beoordeling verzoek vangnetuitkering

2. In het eerste lid wordt «een aanvullende uitkering» vervangen door: een vangnetuitkering.

3. In het tweede lid, onderdeel b, wordt na «dat het college de gemeenteraad» ingevoegd: «in het jaar waarin het tekort bestond», en wordt na «over zijn analyse» ingevoegd: , bedoeld in onderdeel a,.

4. In het tweede lid, onderdeel d, wordt «2015» vervangen door: het jaar waarin het tekort bestond.

5. In het derde lid wordt «als fout en onzeker» vervangen door: als fout of onzeker.

6. Het vijfde lid, komt te luiden:
5. Een verzoek tot een aanvullende uitkering wordt in ieder geval afgewezen, indien Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de wet heeft gegeven en het verzoek betrekking heeft op het kalenderjaar waarin de aanwijzing is gegeven of op het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

I

Artikel 11, eerste lid, komt te luiden:
1. Voor de verlening van bijstand op grond van de wet aan de belanghebbende die niet is ingeschreven als ingezetene met een woonadres of briefadres worden aangewezen de gemeenten opgenomen in Bijlage 29xx-c van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

ARTIKEL II

De bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

ARTIKEL III

1. Artikel I, onderdeel A, onder 2, 4 en 5, en onderdelen C tot en met E, en artikel II treden in werking met ingang van 1 januari 2016.
2. Artikel I, onderdeel A, onder 1 en 3, en onderdelen B en F tot en met I, treden in werking met ingang van de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en werken terug tot en met 1 januari 2015.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit en de bijlage met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 23 november 2015

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Uitgegeven de *tweede* december 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-453
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

Bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet

Objectief verdeelmodel

Bij de berekening van de uitkering aan gemeenten op grond van artikel 69, eerste lid,van de Participatiewet, wordt voor elke gemeente een grondslag berekend. Voor de kleine gemeenten met 15.000 inwoners of minder is dit het historisch bepaalde budget: de lasten, opgeschaald met de groei of krimp in huishoudens. Bij de berekening van de grondslag voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners wordt gebruikgemaakt van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten (dit betreft de kosten van loonkostensubsidie en algemene bijstand op grond van de Participatiewet, inclusief de bijstand aan startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en uitkeringen IOAW en IOAZ). Deze worden, op grond van artikel 6, vastgesteld aan de hand van een objectief verdeelmodel. Dit objectief verdeelmodel is opgenomen in deze bijlage.

Voor gemeenten tussen de 15.000 en 40.000 inwoners worden de budgetten niet geheel vastgesteld op basis van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel. Voor deze groep gemeenten wordt zowel het historisch als het objectief bepaalde budget berekend. Welk deel objectief en welk deel op basis van de gemeentelijke lasten wordt bepaald hangt af van het aantal inwoners. Bij een stijgend aantal inwoners loopt het aandeel dat objectief wordt bepaald lineair op van 0% bij 15.000 inwoners tot 100% bij 40.000 inwoners. Voor middelgrote gemeenten wordt allereerst berekend wat het budget zou zijn geweest van de gemeente als dit volledig historisch zou zijn bepaald. Dit budget wordt vermenigvuldigd met het voor de gemeente berekende aandeel dat historisch wordt bepaald. Met het objectieve verdeelmodel worden vervolgens de te verwachten bijstandsuitgaven voor zowel middelgrote als grote gemeenten berekend. Voor een middelgrote gemeente wordt het berekende bedrag vermenigvuldigd met het voor de gemeente berekende aandeel dat objectief wordt bepaald. Het historisch bepaalde deel van de grondslag en het objectief bepaalde deel van de grondslag worden bij elkaar opgeteld.

De uitkomsten van het verdeelmodel worden zo geijkt dat het totaal van de grondslagen van de middelgrote en grote gemeenten samen precies gelijk zijn aan het macrobudget dat beschikbaar is voor middelgrote en grote gemeenten. De eerst voor middelgrote gemeenten bepaalde historische delen van de grondslag staan hierbij vast en wijzigen dus niet. Deze systematiek zorgt ervoor dat de uitkomst van het verdeelmodel voor een grote gemeente direct het budget is dat de gemeente ontvangt. De berekende grondslag is dus gelijk aan het budget. Ook voor middelgrote gemeenten is de grondslag gelijk aan het budget al wordt de grondslag voor deze gemeenten niet alleen objectief berekend. Het totale bedrag dat beschikbaar is voor gemeenten met 15.000 inwoners of minder is gelijk aan het aandeel van de som van de gemeentelijke lasten van gemeenten met minder dan 15.000 inwoners ten opzichte van de som van alle gemeentelijke lasten (compartimentering). De gemeentelijke lasten zijn de historische uitgaven van twee jaar eerder, opgeschaald met de groei of krimp in huishoudens. Het resterende budget is beschikbaar voor de gemeenten met meer dan 15.000 inwoners.

Berekeningswijze objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten

De basis voor de berekening van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten is een verklaringsmodel. Dit verklaringsmodel beoogt inzichtelijk te maken welke factoren bepalend zijn voor de kans dat

een (particulier) huishouden een bijstandsuitkering ontvangt. Tabel 1 geeft inzicht in de variabelen die in het verklaringsmodel zijn opgenomen, alsmede de bron waaraan deze gegevens zijn ontleend. De parameters (gewichten) van het verklaringsmodel zullen in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

Tabel 1. Gegevensdefinities verklaringsmodel

Variabele	Bron
Huishoudenskenmerken	
Eenoudergezin met een vrouw aan het hoofd	CBS
Eenoudergezin met een man aan het hoofd	CBS
Paar zonder kinderen	CBS
Paar met kinderen	CBS
Aanwezigheid van een persoon in de leeftijd van 15–24 jaar	CBS
Aanwezigheid van een persoon in de leeftijd van 55 jaar-AOW	CBS
Wonend in een sociale huurwoning	CBS
Wonend in een koopwoning	CBS
Hebben van een niet-westerse achtergrond	CBS
Aanwezigheid van een persoon met als hoogst voltooide opleiding maximaal MBO-2	CBS
Aanwezigheid van een persoon met als hoogst voltooide opleiding minimaal HBO	CBS
Aanwezigheid van een persoon met een arbeidsbeperking	CBS
Aanwezigheid van een persoon met een arbeidsongeschiktheidsuitkering	CBS
Omgevingskenmerken	
Gemiddelde WOZ-waarde (logaritmisch, buurt)	CBS, Atlas voor gemeenten
Aandeel WW-ontvangers in de gemeente	CBS
Bevolkingsgroei in de gemeente	CBS
Arbeidsmarktkansen voor hoogopgeleiden (met correcties voor grensoverschrijdende pendel)	Atlas voor gemeenten
Constante	–
Effecten van	
– COROP-gebied	–
– Gemeente/samenwerkingsverband	–
– Wijk	–

Het verklaringsmodel is (grotendeels) gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Aangezien dit een steekproef is, zijn hierin niet de gegevens van alle huishoudens (in een gemeente) opgenomen. Voor het omzetten van de resultaten van het verklaringsmodel in feitelijke budgetaandelen voor gemeenten wordt daarom gebruikgemaakt van microsimulatie. Hierbij wordt het databestand voor alle gemeenten zodanig herwogen dat het representatief is voor die gemeente. Als een gemeente dus bijvoorbeeld 30.000 huishoudens en 50.000 inwoners heeft waarvan 25% laag opgeleid is, en 48% in een koopwoning woont, dan wordt het databestand voor deze gemeente zodanig aangepast dat het volledig aan deze kenmerken voldoet. Voor de herweging wordt gebruik gemaakt van de Linear Truncated-methode, zoals beschreven in Singh and Mohl (1996) als methode 5, waarbij de ondergrens (U) op nul gezet wordt terwijl de bovengrens (L) vrij wordt gelaten.[1]

Hierbij wordt een startverdeling (hiervoor wordt in dit geval de landelijke verdeling gebruikt op basis van de EBB) zodanig aangepast dat het databestand representatief is voor de betreffende gemeente. Bij dit representatief maken worden minimaal de kenmerken van gemeenten uit tabel 2 gebruikt. De te hanteren peiljaren van deze gegevens worden in een ministeriële regeling vastgelegd. In deze ministeriële regeling kan ook

[1] Singh, A.C., and C.A. Mohl (1996) Understanding calibration estimators in survey sampling, Survey Methodology 22, pp. 107–115.

worden bepaald dat meer gegevens dan die in tabel 2 worden gebruikt met als doel de representativiteit verder te verbeteren.

Tabel 2. Kenmerken gemeenten

Kenmerk	Bron
Aantal huishoudens van 15 tot de AOW-leeftijd	CBS
Totaal aantal huishoudens van 15 tot de AOW-leeftijd, uitgesplitst naar alleenstaanden, eenoudergezinnen man, eenoudergezinnen vrouw, paren zonder kinderen en paren met kinderen	CBS
Aantal huishoudens van 15 tot de AOW-leeftijd met een persoon in het huishouden van 15 tot de AOW-leeftijd en van een niet-westerse herkomst	CBS
Aantal huishoudens van 15 tot de AOW-leeftijd met een persoon in het huishouden in de leeftijd van 15–24 jaar	CBS
Aantal huishoudens van 15 tot de AOW-leeftijd met een persoon in het huishouden in de leeftijd van 55 tot de AOW-leeftijd jaar	CBS
Aantal personen van 15 tot de AOW-leeftijd met een arbeidsongeschikt-heidsuitkering	CBS
Percentage inwoners van 15 tot 65 jaar met een lage opleiding	CBS
Percentage inwoners van 15 tot 65 jaar met een hoge opleiding	CBS
Percentage inwoners van 15 tot 65 jaar met een arbeidsbeperking	CBS
Percentage huishoudens van 15 tot 65 jaar dat woont in een koopwoning	CBS
Percentage huishoudens van 15 tot 65 jaar dat woont in een sociale huurwoning	CBS

Na het representatief maken kan met de coëfficiënten uit het verklaringsmodel de kans op bijstand voor elk huishouden in het bestand bepaald worden. Die kans wordt bepaald op basis van de huishoudenskenmerken waarbij ook rekening wordt gehouden met de omgevingskenmerken uit tabel 1 en het effect van het COROP-gebied. Hierbij worden alle buurten met dezelfde leefbaarheid bij elkaar genomen, waarbij de gemiddelde WOZ-waarde van die buurten wordt toegepast bij de berekening van de kansen van de desbetreffende huishoudens. De peiljaren en peildata van de omgevingskenmerken worden ook vastgelegd in de genoemde ministeriële regeling.

Vervolgens wordt aan de hand van de bruto bijstandsbedragen (op jaarbasis) bepaald hoeveel een huishouden zou ontvangen op basis van de leefvorm van het huishouden (paar of alleenstaande). De bruto bijstandsbedragen zijn afgeleid van de netto bijstandsbedragen zoals deze in juni voorafgaand aan het uitvoeringsjaar per ministeriële regeling bekend worden gemaakt. In combinatie met de kans op bijstand geeft dit het verwachte bedrag aan bijstand dat de gemeente aan dit huishouden moet uitgeven gezien het risicoprofiel van het huishouden. De verwachte bedragen per huishouden worden voor alle huishoudens binnen het representatief gemaakte bestand opgeteld.

Bepalingen over de gehanteerde data en omgaan met jaarlijkse herindelingen

Bij de vaststelling van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten worden de verdeelkenmerken gehanteerd die hierboven zijn omschreven. De budgetberekening geschiedt op grond van de cijfers zoals die bij het vaststellen van de verdeling bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikbaar zijn. Indien deze cijfers hierna nog wijzigen (bijvoorbeeld door toepassing van een alternatieve meetmethode of nagekomen informatie), dan zullen de budgetten hiervoor niet worden aangepast. Indien vanwege ontbrekende data (bijvoorbeeld doordat het aantal waarnemingen zo klein is dat het CBS geen cijfers vrijgeeft) geen goede berekening kan worden gemaakt van de uitkeringskosten zal voor deze data een redelijke benadering worden toegepast.

Geregeld vinden er herindelingen en fusies van gemeenten plaats. In die gevallen is het nodig om vast te stellen welke waarden van de

verdeelkenmerken voor de nieuwe gemeenten zullen worden toegepast. In die gevallen zal voor de nieuwe gemeenten een redelijke schatting worden gemaakt van de toestand zoals die op het moment van vaststelling zou zijn geweest als de instelling of de wijziging op die datum reeds was ingegaan.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Het Besluit Participatiewet (Besluit Pw) regelt onder andere de verdeling van het macrobudget zoals staat omschreven in artikel 69, eerste lid, van de Participatiewet (Pw). Het betreft hier het budget dat beschikbaar wordt gesteld voor algemene bijstand, hierbij inbegrepen de algemene bijstand voor startende ondernemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) alsmede de verstrekking van loonkostensubsidies.

Het Besluit Pw wordt in de eerste plaats gewijzigd in verband met de doorvoering van enkele verbeteringen voor de verdeling van het macrobudget. In de bijlage bij het Besluit Pw is een toelichting opgenomen op het verdeelmodel dat gebruikt wordt voor de verdeling en daarom wordt in dit verband ook deze bijlage aangepast. In het vervolg van deze toelichting zal nader worden ingegaan op de verbeteringen van het verdeelmodel ten behoeve van de verdeling van het macrobudget in 2016.

Het zogenaamde multiniveau-verdeelmodel is vorig jaar geïntroduceerd en voor het eerst gebruikt voor de verdeling van het macrobudget in 2015. De totstandkoming ervan en de keuze voor dit model zijn uitvoerig toegelicht in de nota van toelichting bij het Besluit van 26 september 2014 tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met de invoering van een nieuw verdeelmodel (Stb. 344). Ook wordt hierin ingegaan op de raming van het macrobudget en de systematiek van de verdeling zoals deze in het besluit Pw is geregeld.

Verder wordt het Besluit Pw gewijzigd in verband met de verlenging van het tijdelijk vangnet en een aanpassing van het eigenrisicoregime voor de vangnetuitkering. Deze aanpassing wordt onder punt 2 nader toegelicht. Tot slot wordt artikel 11 in overeenstemming gebracht met de Wet Basisregistratie personen (Wet Brp) en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

1. Verbetering van het verdeelmodel

In 2014 is een nieuw verdeelmodel gekozen, namelijk het door het SCP ontwikkelde multiniveau-model. Om tot dit nieuwe verdeelmodel te komen is in het voorjaar van 2012 door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een proces gestart om de verdeling van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen over de Nederlandse gemeenten te verbeteren. Aanleiding hiervoor was dat het bestuurlijk draagvlak onder het vorige verdeelmodel onder druk stond en afgesproken was om periodiek onderhoud te plegen aan het verdeelmodel. Gemeenten hadden twijfels over de werking van het vorige verdeelmodel en de betrouwbaarheid van de budgetten. Gemeenten herkenden vaak niet dat verbeteringen in beleid en uitvoering leiden tot betere uitkomsten. Tijdens het proces zijn vier verschillende verdeelmodellen uitgewerkt waarvan het multiniveau-model door experts als beste is beoordeeld. In een brief van 15 mei 2014 van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer (TK 2013–2014, 30 545, nr. 137) is de keuze voor dit nieuwe verdeelmodel bekendgemaakt en nader onderbouwd. In deze brief heeft de Staatssecretaris ook aangegeven dat in de eerste jaren extra aandacht zal zijn voor monitoring en waar nodig en mogelijk verdere verbeteringen zullen worden doorgevoerd. De ervaringen bij het vorige verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten, evenals de ervaringen met andere verdeelmodellen zijn ook dat in de beginjaren vaak verdere

verbeteringen mogelijk zijn. Daarom is het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in opdracht van de Staatssecretaris na de verdeling van de budgetten 2015 gestart met een verbeterproces. Een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van diverse gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn hierbij betrokken geweest. Eerste stap van het verbeterproces was het inventariseren van verdere verbetermogelijkheden. Hiertoe zijn onder andere gemeenten uitgenodigd om verbetersuggesties aan te leveren en heeft het SCP gesprekken gevoerd met een aantal gemeenten en enkele door gemeenten aangedragen experts. Uit de suggesties die zijn aangedragen is een selectie gemaakt van kansrijke verbetermogelijkheden voor 2016. Na bespreking hiervan met de begeleidingscommissie heeft het SCP de kansrijke verbetermogelijkheden nader uitgewerkt en beoordeeld. Dit heeft geresulteerd in een advies om het model op een aantal punten aan te passen en ook deze zijn gepresenteerd aan de begeleidingscommissie. Op 19 mei 2015 zijn de voorstellen tijdens een bijeenkomst gepresenteerd aan gemeenten.

De verbeteringen zijn opgenomen in dit wijzigingsbesluit en in de bijlage hiervan. Het gaat om de volgende verbeteringen.

• Het toevoegen van twee (sociaal-)economische- en arbeidsmarktfactoren op gemeenteniveau. Het gaat om de factoren bevolkingsgroei en het aandeel WW-ontvangers. Hiermee wordt meer rekening gehouden met de structurele verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de (sociaal)economische- en arbeidsmarktsituatie die niet tot uiting komen als alleen gekeken wordt naar de kenmerken van huishoudens.

• Er wordt een nadere uitsplitsing van de woonsituatie gemaakt. In het model voor 2015 was opgenomen of een huishouden in een koopwoning of huurwoning woont. Dit wordt verbeterd door een nadere uitsplitsing te maken van wonend in een huurwoning in wonend in een sociale huurwoning of in een particuliere huurwoning. Uit de uitgevoerde statistische analyse blijkt dat het wonen in een sociale huurwoning een goede voorspeller is van de kans op bijstand.

• Na doorvoering van bovenstaande verbeteringen in het model bleek dat de factoren wonend in een matig leefbare wijk en netto arbeidsparticipatie op regionaal niveau geen toegevoegde waarde meer hadden voor de verklaring van de kans op bijstand. Deze factoren zullen daarom niet langer opgenomen worden in het model.

• Naast de genoemde modelverbeteringen zal bij de verdeling rekening worden gehouden met de bijstandsuitgaven van gemeenten aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners. In de verdeling voor 2015 gebeurde dit nog niet, waardoor gemeenten met een bovengemiddeld aantal personen met een uitkering uit deze groepen hiervoor niet gecompenseerd werden. Het is vanwege databeperkingen niet mogelijk deze groepen mee te nemen in het objectieve verdeelmodel. De uitgaven van gemeenten aan deze groepen zullen in plaats daarvan buiten het verdeelmodel om worden gecompenseerd. Er is geen statistiek beschikbaar met de precieze gegevens over de totale uitgaven van gemeenten. Om die reden wordt de omvang van dit bedrag en de verdeling ervan onder gemeenten gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de netto inkomsten van huishoudens uit bijstand waaronder die van dak- en thuislozen en instellingsbewoners. Met deze gegevens kan een goede inschatting worden gemaakt van de uitgaven van gemeenten voor deze groepen als percentage van de totale landelijke uitgaven. Door voor elke gemeente dit percentage te vermenigvuldigen met het landelijk beschikbare macrobudget wordt de hoogte van de compensatie bepaald. De compensatie wordt toegekend voor zover gemeenten objectief worden

verdeeld. De compensatie loopt dus mee met de objectieve verdeling omdat in de historische verdeling al rekening wordt gehouden met de uitgaven aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners.

De Tweede Kamer is met brieven van 19 juni 2015 (TK 2014–2015, 30 545, nr 162) en 1 oktober (TK 2015–2016, 30 545, nr 191) geïnformeerd over deze verbeteringen. De verbeteringen zullen voor het eerst worden toegepast voor de verdeling van de budgetten aan gemeenten in 2016. Net zoals in 2015 zal de verdeling in 2016 nog voor 50% gebaseerd worden op het historisch aandeel van de gemeente in de bijstandsuitgaven in jaar t-2 en voor 50% worden gebaseerd op de reguliere systematiek zoals opgenomen in het Besluit Pw. Hierin wijzigt dus niets.

Met de genoemde verbeteringen staat het model nog niet stil. Het verdeelmodel kan nog verder verbeterd worden door het verdeelmodel te baseren op integrale gegevensbestanden van het CBS. Het verdeelmodel is nu gebaseerd op enquêtedata en het is gebleken dat hierdoor sprake is van onderregistratie van bepaalde groepen. Dit leidt ertoe dat voor bepaalde groepen de bijstandskans wordt onderschat (bijvoorbeeld alleenstaanden). Een ander gevolg van het gebruik van enquêtedata is dat de samenstelling van de bevolking in een gemeente geschat moet worden. De beschikbare enquêtedata zijn namelijk te gering om daaruit voor een individuele gemeente de bevolkingssamenstelling rechtstreeks te bepalen. Met de overgang op een model op basis van integrale gegevensbestanden hoeft de bevolkingssamenstelling niet meer geschat te worden en is er ook geen sprake meer van onderregistratie. Hiermee kan een verdere verbetering van het verdeelmodel gerealiseerd worden. Er komt echter veel kijken bij de ontwikkeling van een model op basis van integrale gegevensbestanden. De modelontwikkeling vereist data-analyse, parameterschattingen en gevoeligheids- en stabiliteitsanalyses. Ook is het nodig om geschikte alternatieven te vinden voor de factoren arbeidsbeperking en opleiding. Dit zijn belangrijke verklarende factoren voor de kans op bijstand, maar voor deze factoren zijn niet voor alle huishoudens in Nederland gegevens beschikbaar. Daarnaast is van belang dat de overstap op integrale gegevensbestanden de berekeningen mogelijk complexer maakt en vraagt om een zorgvuldige afweging waarbij ook naar de praktische uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid moet worden gekeken. Vanwege deze redenen is het noodzakelijk om voor de overstap voldoende tijd te nemen en is het ook niet mogelijk gebleken deze verbetering al mee te nemen bij de reeds uitgevoerde verbeterslag. Dat betekent dat niet eerder dan voor de verdeling van 2017 gebruik kan worden gemaakt van een model op basis van integrale gegevensbestanden.

2. Verlenging tijdelijk vangnet en wijziging van het eigenrisicoregime

Verlenging tijdelijk vangnet tot en met 2016

Bij de invoering van het vangnet was voorzien dat tijdelijk behoefte zou bestaan aan een eenvoudig vangnet. Enerzijds om gemeenten niet te belemmeren bij een goede (voorbereiding op de) invoering van de Pw, en anderzijds om ruimte te creëren om, in goede afstemming met alle betrokken partijen, de invoering van een meer definitief vangnet per 2016 zorgvuldig voor te bereiden. Gebleken is dat voor dit laatste meer tijd nodig is dan was voorzien. Met de VNG is geconcludeerd dat aan een zorgvuldige aanpak een hoger belang moet worden toegekend dan aan een overhaaste afronding van de voorbereiding.

Oorspronkelijk keuze voor 10% eigen risico voor gemeenten

Met de invoering van het vangnet is, in artikel 10, tweede lid, van het Besluit Pw, geregeld dat de hoogte van de vangnetuitkering gelijk is aan het verschil tussen de in aanmerking te nemen netto lasten en 110% van de verstrekte uitkering, bedoeld in artikel 69 van de Pw. Dit betekent dat het eigen risico van een tekort op laatstbedoelde uitkering in alle gevallen 10% van de uitkering bedraagt.

Een eigen risico van 10% voor gemeenten kent een lange historie. Onder de Algemene bijstandswet konden gemeenten gemaakte uitkeringskosten tot 90% bij het Rijk declareren en dienden zij de resterende 10% uit eigen middelen op te vangen. Later, vanaf 2004, met de invoering van de budgetbekostiging, konden gemeenten in aanmerking komen voor een (incidentele) aanvullende uitkering, voor zover het gemeentelijk tekort meer bedroeg dan 10% van de toegekende uitkering op grond van artikel 69 van de Wet werk en bijstand. In 2009, met de invoering van de meerjarige aanvullende uitkering, werd dit verfijnd. Indien een meerjarige tekort voor een gemeente geheel of gedeeltelijk aantoonbaar kon worden verklaard door een niet optimale werking van het verdeelmodel, werd de gemeente een eigen bijdrage opgelegd van minder dan 10%.

Nadere aanpassing eigen risico voor gemeenten voor 2015

Uit de in oktober 2014 van de VNG en de Rfv ontvangen adviezen bleek dat de keuze voor een eigen risico van 10% voor 2015 gesteund werd. Wel sprak de Rfv zijn voorkeur uit voor een systematiek waarbij het tekort boven de eigenrisicodrempel niet steeds volledig wordt gecompenseerd, maar waarbij de vergoeding via een getrapte schaal plaatsvindt. Hij gaf daarbij in overweging de tegemoetkoming te beperken tot 50% van het tekort boven de drempel en tegelijkertijd de drempel voor het tekort te verlagen van 10% naar 7,5%. De invoering van deze systematiek gaf de Rfv in overweging voor het tijdelijk vangnet voor 2015 en beval hij aan voor een (meer) definitief vangnet. In de toelichting bij de invoering van het vangnet voor 2015 (Stb. 2014, 537) is aangegeven dat het kabinet de opvatting van de Rfv interessant vindt, mede in het licht van de prikkelwerking die met de bekostiging van de Pw wordt beoogd, maar dat het invoeren ervan niet alleen een nadere beoordeling van de wijze waarop dat zou kunnen of moeten geschieden vergt, maar ook een zorgvuldige afstemming met alle betrokken partijen. Om deze reden is besloten de opvatting van de Rfv eerst te betrekken bij de vormgeving van een (meer) definitief vangnet.

Bij brief van 23 februari 2015 heeft de VNG, namens alle gemeenten in Nederland, in eerste instantie verzocht om het eigen risico in het kader van het vangnet te bepalen op basis van een combinatie van een eigen risicodrempel van 7,5% en een vergoeding daarboven volgens een getrapte schaal. Bij brief van 24 februari 2015 (30 545, nr. 151) is de Twee Kamer geïnformeerd dat het eigen risico in overeenstemming met dit verzoek zal worden aangepast.

In tweede instantie heeft de VNG, bij haar brief van 10 juni 2015, aangegeven dat, wanneer wordt vastgehouden aan het geldende overgangsregime waarbij de budgetten als bedoeld in artikel 69 van de Pw worden verdeeld met toepassing van 50% historische uitgaven, zij verzoekt om het eigen risico te verlagen tot 5%.

In voornoemde brief van 24 februari 2015 is vermeld dat met de invoering van het nieuwe (multiniveau) verdeelmodel per 2015 het instrumentarium ter beperking van gemeentelijke risico’s is ingetrokken, dat de incidentele en meerjarige aanvullende uitkeringen zijn vervallen, en dat dit ook geldt voor de minder expliciet zichtbare systematiek van de ex

ante inperking van herverdeeleffecten. Onder het nieuwe verdeelmodel wordt het instrumentarium om grote gemeentelijke tekorten op te vangen gevormd door de vangnetuitkering, aanvankelijk met een tijdelijke en eenvoudige vormgeving. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen acht het kabinet het verantwoord om de grens van de eigen bijdrage op minder dan 10% vast te stellen, mits dit gepaard gaat met een maatregel die erin voorziet dat het vangnet de werking van het verdeelmodel ondersteunt. Het voornemen hiertoe stond al op de rol voor 2016, maar wordt vanwege het verzoek van de VNG een jaar vervroegd.

Het door de VNG verzochte eigenrisicoregime van een drempel van 7,5%, met toepassing van een getrapte vergoedingsschaal, sloot aan bij de opvatting van de Rfv en hetgeen het kabinet een aanvaardbare aanpassing achtte. Desondanks is het kabinet bereid om, voor de periode waarin de voor gemeenten belangrijke aanpassing van het verdeelmodel met betrekking tot de zogeheten integrale data nog niet kan worden gerealiseerd, de eigenrisicodrempel te verlagen tot 5%, met gelijktijdige toepassing van een getrapte vergoedingschaal. Hierover bestaat overeenstemming met de VNG.

De uitwerking van het aangepaste eigen risico voor gemeenten voor 2015

In lijn met deze ontwikkelingen en opvattingen wordt het Besluit Pw zodanig aangepast dat de vangnetuitkering als volgt trapsgewijs wordt opgebouwd, met voor elke trede een afzonderlijk eigen risico:

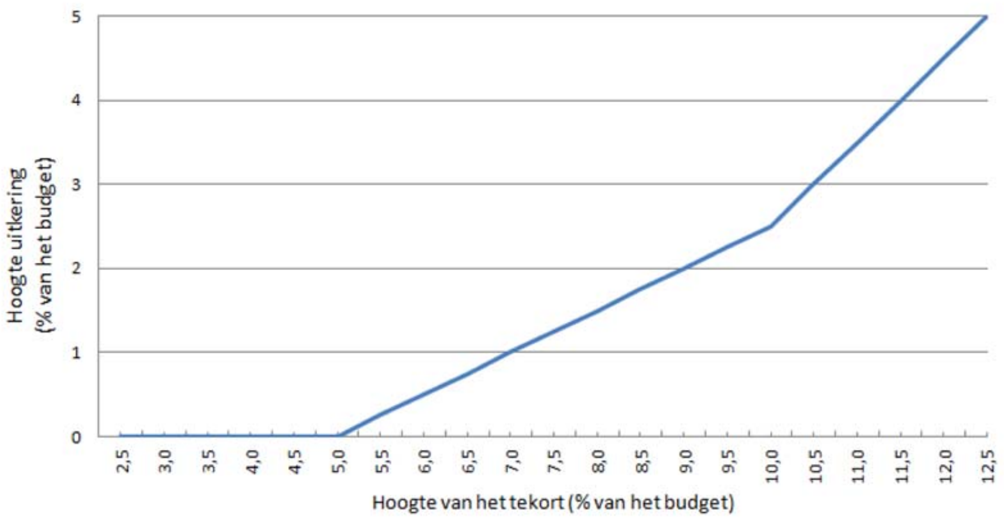
1. de eerste trede heeft betrekking op het tekort dat 5% of minder bedraagt van het aan de individuele gemeente toegekende budget; voor dit deel van het tekort wordt niet gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, en bedraagt het eigen risico 100%;
2. de tweede trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget, met een maximum van 10%; voor dit deel van het tekort wordt de helft gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, en bedraagt het eigen risico 50%;
3. de derde trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 10% van het aan de individuele gemeente toegekende budget; voor dit deel van het tekort wordt volledig gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, en bedraagt het eigen risico 0%.

De vormgeving van deze getrapte schaal doet recht aan het eenvoudige karakter van het vangnet , en laat onverlet dat voor de (meer) definitieve vormgeving van het vangnet een andere uitwerking mogelijk is. De afweging daartoe zal gemaakt worden in overleg met betrokken partijen.

De werking van de getrapte schaal wordt hierna verduidelijkt aan de hand van een figuur en een tabel.

Onderstaande figuur laat zien hoe de hoogte van de vangnetuitkering afhangt van het tekort. Te zien is dat vanaf een tekort van meer dan 5% sprake is van een uitkering. De lijn loopt omhoog met een hellingspercentage van 50% tot en met het tekort van 10%. Vanaf dat punt wordt al het tekort vanuit het vangnet vergoed. Het hellingspercentage van de lijn vanaf dat punt is 100%.

Figuur 1: Uitkering (als % van het budget) afhankelijk van de hoogte van het tekort (% van het budget)



Tabel 1 laat concreet zien, aan de hand van fictieve casussen, op welke wijze de vangnetuitkeringen, bij verschillende hoogten van het tekort, worden vastgesteld. In de een na laatste rij staat de totale uitkering bij het genoemde tekort. In de rijen daarboven wordt deze totale uitkering uitgesplitst in het deel van het tekort tot en met 5%, meer dan 5% en maximaal 10% en boven de 10%. De laatste rij geeft de hoogte van de uitkering als een percentage van het budget. Dit percentage is ook terug te vinden in figuur 1.

Tabel 1: Uitkering uitgesplitst bij verschillende fictieve casussen

	A	B	C	D	E
Budget 2015	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000
Netto lasten 2015	€ 10.350.000	€ 10.600.000	€ 10.850.000	€ 11.000.000	€ 11.200.000
Saldo	–€ 350.000	–€ 600.000	–€ 850.000	–€ 1.000.000	–€ 1.200.000
Tekort in % budget	3,5%	6,0%	8,5%	10,0%	12,0%
Vergoeding tot 5% is 0%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Vergoeding van 5% tot 10% is 50%	€ 0	€ 50.000	€ 175.000	€ 250.000	€ 250.000
Vergoeding boven 10% is 100%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 200.000
Totale uitkering	**€ 0**	**€ 50.000**	**€ 175.000**	**€ 250.000**	**€ 450.000**
Uitkering als % van het budget	**0%**	**0,5%**	**1,8%**	**2,5%**	**4,5%**

Nadere aanpassing eigen risico voor gemeenten voor 2016

In beginsel geldt dat de nadere aanpassing van het eigen risico voor 2015 ook van toepassing is voor de vangnetuitkering over 2016. In overleg met gemeenten is besloten om voor 2016 niet alleen de maatstaf te hanteren die gerelateerd is aan een percentage van het toegekende Pw-budget, met gelijktijdige toepassing van een getrapte vergoeding, maar ook een maatstaf waarbij het eigen risico wordt uitgedrukt in een vast bedrag per inwoner. Per verzoekende gemeente zal standaard de maatstaf worden toegepast die voor haar het gunstigst uitwerkt. De gemeente hoeft derhalve niet zelf een voorkeur aan te geven.

Naar aanleiding van de voorlopige budgetverdeling voor 2016, waarbij de effecten van de met gemeenten afgesproken verbeteringen van het verdeelmodel duidelijk zijn geworden, is het beeld bevestigd dat de Rfv heeft geschetst in zijn advies van 16 juli 2015. Dit wil zeggen dat voor de bulk van gemeenten voor 2016 sprake is van een betere verdeling dan

voor 2015, maar dat dit niet geldt voor een groep gemeenten die op een aantal kenmerken sterk afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Dit is volgens de Rfv in negatieve zin aan de orde voor gemeenten met een centrumfunctie en een concentratie van kansarmen. Bij deze groep gemeenten is sprake van een hoge bijstandsdichtheid. Om de financiële beheersbaarheid voor deze groep gemeenten te verbeteren, wordt het eigen risico in het kader van de Pw uitsluitend voor 2016 ook uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het uitdrukken van het eigen risico in een bedrag per inwoner leidt tot een maatstaf die niet voldoende precies werkt en daarmee tot ongerijmdheden. Om deze reden is het kabinet er geen voorstander van om een dergelijke maatstaf structureel in te voeren. Wel acht het kabinet de toepassing ervan voor 2016 redelijk, gelet op de specifiek voor 2016 geldende situatie en in overweging nemend dat sprake is van een eenmalige toepassing in combinatie met de maatstaf waarbij een percentage van het Pw-budget gehanteerd wordt als eigen risicodrempel. Om de eenvoud en de inzichtelijkheid van de effecten van de toepassing van de nieuwe tijdelijke maatstaf te bevorderen, wordt het bedrag per inwoner vastgesteld op € 30, ongeacht de grootte van de gemeente en de omvang van het tekort, en is daarboven geen sprake van een getrapte vergoeding.

Gevolgen voor beschermde status gemeenten met voortijdig beëindigde MAU-uitkering

De aanpassing van het eigenrisicoregime, zoals geregeld in artikel 10, tweede lid, van dit besluit, heeft geen gevolgen voor de bescherming die wordt geboden aan gemeenten wier meerjarige aanvullende uitkering, met toepassing van een eigen bijdrage van 2,5% of 5%, ingaande 1 januari 2015 voortijdig is beëindigd. Hiertoe is in het nieuwe vierde lid van artikel 10 van het Besluit Pw bepaald dat voor deze gemeenten de hoogte van het eigen risico overeenkomt met de hoogte van de vastgestelde eigen bijdrage in het kader van meerjarige aanvullende uitkering. De beoogde bescherming betekent dat de getrapte schaal voor de periode dat de MAU-aanspraken voortijdig zijn beëindigd niet van toepassing is op deze specifieke groep gemeenten.

De aanpassing van het eigenrisicoregime betekent voor gemeenten wier meerjarige aanvullende uitkering, met toepassing van een eigen bijdrage van 7,5%, ingaande 1 januari 2015 voortijdig is beëindigd, dat zij bij een identiek tekort, een ongunstiger vergoeding zullen ontvangen dan gemeenten die zonder beschermde status recht hebben op een getrapte vergoeding voor tekorten van meer dan 5%. Hierom vervalt voor deze gemeenten de beschermde status en is het standaard eigenrisicoregime op hen van toepassing. Deze keuze, die voor de gemeenten tot een beperkt financieel voordeel leidt indien sprake is van een tekort in de tweede trede, sluit het best aan bij het eenvoudige karakter van het vangnet. Bij een tekort in de derde trede is voor deze gemeenten het eigen risico weer gelijk aan de eigen bijdrage MAU, namelijk 7,5%.

In 2016 geldt ook voor gemeenten die dan nog een beschermde status hebben dat het eigen risico wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner, indien dat voor de gemeente gunstiger uitwerkt.

Overige aspecten

De verlaagde drempel leidt ertoe dat gemeenten eerder een beroep kunnen doen op het vangnet, maar doordat tekorten in de tweede trede niet volledig vergoed worden, behouden gemeenten, ook bij het overstijgen van de drempel, een belang bij het beperken van het tekort op

het bijstandsbudget. Naar verwachting zal de aanpassing niet leiden tot extra bijstandsuitgaven op landelijk niveau, maar wel tot een toename van het beroep dat gemeenten op het vangnet zullen doen, en daarmee tot meer herverdeling tussen gemeenten. Dit geldt ook indien in 2016 het eigen risico voor enkele gemeenten zal worden uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Voor het Rijk heeft dit geen financiële gevolgen, daar vangnetuitkeringen bekostigd worden vanuit het macrobudget.

Voor 2017 bestaat de verwachting dat de verdeling van het Pw-budget voor 2017 zal kunnen geschieden met toepassing van de integrale data en dat kan worden overgegaan tot invoering van een (meer) definitief vangnet. Bij een budgetverdeling met toepassing van de integrale data, ontstaat een zodanig andere situatie, dat het voor de hand ligt dat daarbij in het kader van het vangnet wordt teruggevallen op een hoger eigen risico dan thans wordt geregeld.

3. Bijstandsverlening aan adreslozen

In artikel 40 van de Pw is wettelijk geregeld jegens welk college recht op bijstand bestaat. In dit artikel is abusievelijk geen rekening gehouden met de invoering van de Wet Basisregistratie personen (Wet Brp) op 1 januari 2014 en de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 met ingang van 1 januari 2015. Deze omissie wordt hersteld via de Verzamelwet SZW 2016. Hieruit voortvloeiend dient ook Besluit Pw overeenkomstig te worden aangepast. Om deze reden worden de terminologie in artikel 11, eerste lid, en de verwijzing naar centrumgemeenten aangepast.

4. Adviezen Prof. dr. M.A. Allers, de VNG en de Rfv

A. Over de aanpassing van het verdeelmodel

Advies Prof. dr. M.A. Allers

Professor Allers (COELO, Universiteit Groningen) heeft op verzoek van het ministerie van SZW advies uitgebracht over de verbeteringen voor het verdeelmodel 2016. Hij concludeert dat de verbeteringen niet tot hele grote verschuivingen leiden en de herverdeeleffecten gemiddeld genomen iets verminderen, maar dat er voor enkele gemeenten wel flinke verschuivingen optreden. Hij geeft in dit kader in overweging dat een mogelijke tussenweg zou kunnen zijn nu alleen de aanpassing voor de dak- en thuislozen door te voeren en de andere aanpassingen nu te laten zitten. Het kabinet kiest er voor alle verbeteringen door te voeren. De reden is dat de kans op bijstand beter wordt geschat en hierdoor het budget zuiverder kan worden bepaald en daarnaast nemen de herverdeeleffecten gemiddeld genomen af. Dit laatste zorgt voor een betere financiële beheersbaarheid voor gemeenten.

Prof. Allers is positief over de individuele voorstellen, maar maakt daarbij ook enkele kanttekeningen. Zo geeft hij aan dat het onbevredigend is dat vanwege het gebruik van inkomensbestanden van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) voor een groep huishoudens de woonsituatie niet bepaald kan worden. Allers adviseert de ontbrekende groep beter in beeld te brengen. Naar aanleiding van dit punt is het CBS gevraagd om via koppeling met andere bestanden de woonsituatie van de ontbrekende groep nader te duiden. De resultaten hiervan zijn verwerkt. Prof. Allers adviseert ook nader te bezien of lokaal klantenpotentieel bijdraagt aan de voorspelling van de kans op bijstand. Het SCP heeft dit op verschillende manieren gedaan en geconcludeerd dat deze factor op geen van de onderzochte manieren een toegevoegde waarde blijkt te hebben.

Advies VNG

Naar aanleiding van de verbetervoorstellen van het SCP voor het verdeelmodel heeft op 18 juni 2015 een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de Staatssecretaris van SZW en de VNG. Zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015[2] is in dat overleg afgesproken dat het model overeenkomstig het voorstel van het SCP zal worden toegepast voor de budgetverdeling voor 2016. Daarnaast is afgesproken dat net als voor 2015 ook voor 2016 het individuele budget voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners voor 50% op basis van de verdeelsystematiek wordt vastgesteld en voor 50% op basis van historische uitgaven. Er is verder afgesproken dat vaart gezet zal worden achter de ontwikkeling van een model dat volledig gebruik maakt van integrale gegevensbestanden van het CBS. De VNG refereert in haar advies ook aan deze afspraken.

De VNG heeft met een brief van 8 juli definitief advies uitgebracht over de verbeteringen aan het verdeelmodel 2016. In haar advies vraagt de VNG zich af of overwogen kan worden om naast de indicator sociale huur ook de indicator lage inkomens op te nemen. Afzonderlijk gezien dragen beide indicatoren bij aan de verklaringskracht van het model. De indicator lage inkomens voegt echter geen verklaringskracht toe aan een model waarin de indicator sociale huurwoning al is opgenomen. Dit is verklaarbaar doordat lage inkomens veelal een sociale huurwoning hebben. Het opnemen van beide indicatoren is daarom niet zinvol. De reden dat het SCP voorstelt om de indicator sociale huur op te nemen is omdat het op theoretische gronden wenselijk is om de bijstandskans zoveel mogelijk te verklaren vanuit de individuele kenmerken van het huishouden. Deze indicator heeft daarom de voorkeur boven een geaggregeerd gemeentelijk kenmerk.

De VNG adviseert om op regioniveau voorlopig de COROP-indeling te blijven hanteren in plaats van de RPA-indeling, maar wel op termijn na te denken over een overstap. Het SCP geeft in haar advies aan dat er op statistische gronden geen voorkeur is voor 1 van beide varianten en dat de keuze voor RPA inhoudelijk gerechtvaardigd kan worden omdat deze meer aansluit bij de beleidspraktijk van de Participatiewet. Nu echter de VNG adviseert nog niet over te stappen op de RPA-indeling acht het kabinet het ook niet zinvol de overstap op de RPA-indeling te maken. De herkenbaarheid van de RPA-indeling is beperkt en de COROP-indeling geeft, zoals de VNG aangeeft, iets meer verfijning.

De VNG geeft in haar advies nog een aantal aandachtspunten mee voor de verdeling 2016. Zo is de VNG van mening dat opnieuw een stabiliteitscontrole gedaan had moeten worden omdat het feit dat de verbeteringen tot nieuwe herverdeeleffecten leiden aantoont dat het model nog verre van stabiel is. Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is een stabiliteitsanalyse gedaan en is geconstateerd dat het model in technische zin stabiel is. De stabiliteitsanalyse is niet nogmaals uitgevoerd omdat het model in technische zin niet is gewijzigd. De modelsystematiek en de gehanteerde bronnen (enquêtedata) zijn niet gewijzigd. De herverdeeleffecten laten weliswaar een verschuiving zien, maar die zijn logisch te verklaren uit het doorvoeren van de verbeteringen. De VNG is verder van mening dat het SCP eenzijdig kijkt naar de significantie van factoren. Volgens de VNG ontbreekt een analyse van de impact die bepaalde aanpassingen hebben voor specifieke groepen van gemeenten. In dit kader wordt de centrumfunctie genoemd die ook door de Rfv in zijn advies is genoemd. Naar aanleiding van het advies van de Rfv heeft de VNG dit punt herhaalt in een brief van 31 augustus 2015. De VNG spreekt

[2] TK 2014–2015, 30 545, nr. 162

hierin de zorg uit dat volgens de Rfv een beperkt aantal gemeenten waarvan de bevolkingssamenstelling afwijkt van het gemiddelde en waar veelal sprake is van een accumulatie van bijstandsproblematiek benadeeld worden. Op dit punt wordt verwezen naar de reactie op het advies van de Rfv verderop in deze toelichting. In de genoemde brief van 31 augustus adviseert de VNG het historisch aandeel uit te breiden naar 75% indien de door de Rfv geconstateerde punten niet tijdig opgelost kunnen worden. Op 24 september heeft over dit advies opnieuw een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de VNG. De staatssecretaris van SZW heeft tijdens dat overleg aangegeven – evenals de Rfv – geen aanleiding te zien om af te wijken van de eerder gemaakte afspraken op 18 juni. Het verdeelmodel 2016 is verder verbeterd, de herverdeeleffecten zijn over het algemeen beperkt en het verwachte beroep op het vangnet is lager dan in de afgelopen jaren. Een verhoging van het historisch aandeel naar 75% zou bovendien ten koste gaan van veel gemeenten die er nu op vooruit gaan. In het voorjaar van 2016 zal een tussentijds evaluatiemoment worden ingebouwd ten behoeve van de besluitvorming over het verdeelmodel 2017, het te hanteren historisch aandeel en de vormgeving van het vangnet. Dit zal worden gedaan op basis van onafhankelijke deskundigheid. Over de invulling hiervan zullen nadere afspraken met de VNG worden gemaakt.

De VNG geeft in haar advies van 8 juli verder een aantal suggesties en adviezen met het oog op het verdeelmodel voor 2017 en het gewenste gebruik van integrale gegevensbestanden. De VNG adviseert onder andere goede plausibiliteitschecks te doen, een oplossing te vinden voor de onderschatting van het aantal alleenstaanden en kenmerken van specifieke groepen gemeenten te analyseren. Deze en andere adviezen zullen in het kader van de verdeling voor 2017 worden meegenomen. De VNG en gemeenten zullen middels een begeleidingscommissie betrokken worden bij het traject om te komen tot een model voor de verdeling voor 2017.

Advies Rfv

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onderschrijft in haar advies de keuze voor het multiniveau-model en vindt dit een betere benadering dan de manier waarop in het vorige model de bijstandsuitgaven werden voorspeld. Ook leiden de aanpassingen voor 2016 in de ogen van de Rfv tot een beter model dan in 2015. De Rfv concludeert dat de wijze waarop het model in 2016 wordt toegepast, namelijk door het objectieve verdeelmodel voor de helft mee te wegen en door het verlagen van het eigen risico voor gemeenten, de uitkomsten van de budgetverdeling voor de Rfv aanvaardbaar maakt.

Daarbij merkt de Rfv op dat de uitkomsten van het model 2016 voor de bulk van gemeenten een betere benadering voor de bijstandsuitgaven zijn, maar een slechtere aansluiting opleveren voor de bijstandsuitgaven voor een groep gemeenten die op een aantal kenmerken sterk afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Hierbij wordt met name gedoeld op de regionale centrumfunctie die sommige (grote) gemeenten hebben. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rfv heeft het SCP nogmaals onderzocht of dit kenmerk in het verdeelmodel wordt gemist. Dit blijkt niet het geval. Ook is bekeken of gemeenten met groeikernen onvoldoende in het model zitten. Ook dit blijkt niet het geval. Noch in de verbeterslag noch in de aanvullende analyse heeft het SCP de door de Rfv aangedragen oorzaken voor deze afwijkingen voor groepen gemeenten kunnen vaststellen. Hierover heeft vervolgens overleg plaatsgevonden met de Rfv. In dat overleg is gezamenlijk met de Rfv geconcludeerd dat er op dit moment geen andere factoren in beeld zijn die de verschillen kunnen verklaren en dat het niet haalbaar is om hier nog nader onderzoek naar te

doen voor de verdeling 2016. De Rfv heeft vervolgens aangegeven ermee te kunnen instemmen dat nu alle energie wordt aangewend voor de doorontwikkeling van het model 2017 en dat dan opnieuw gekeken wordt naar mogelijke afwijkingen voor groepen gemeenten.

De Rfv constateert dat de herverdeeleffecten voor sommige gemeenten fors kunnen zijn. Om deze effecten financieel beheersbaar te houden is een overgangsregeling ingesteld waarin wel nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de bijstandsuitgaven van gemeenten. Zoals eerder vermeld is met de VNG afgesproken om net als in 2015 in 2016 50% van het budget te verdelen op basis van de gebruikelijke systematiek en 50% op basis van de historische uitgaven. Daarnaast is afgesproken om het eigen risico van het reguliere vangnet te verlagen naar 5% met behoud van een getrapte vergoeding, waarbij tekorten tot en met 10% voor de helft worden vergoed en tekorten daarboven volledig. Aanvullend is voor het vangnet voor 2016 besloten tot het toepassen van een eigen risico van 30 euro per inwoner, indien dit voor de gemeente gunstiger uitwerkt.

Het SCP is in opdracht van het ministerie van SZW bezig met een traject om het verdeelmodel zodanig te verbeteren dat gebruik gemaakt kan worden van integrale data in plaats van enquêtedata. De aanbevelingen van de Rfv zullen worden betrokken bij dit traject en in overleg met andere betrokken partijen en deskundigen worden bezien.

B. Over het vangnet

In het bestuurlijk overleg van 18 juni 2015 zijn met de VNG afspraken gemaakt over de verlenging van het tijdelijk vangnet en de aanpassing van het eigenrisicoregime, zoals aangegeven in de reeds vermelde brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015. Deze afspraken zijn in het besluit verwerkt. In haar advies op onderhavig besluit heeft de VNG geen aanvullende voorstellen gedaan. Wel heeft de VNG later nog gereageerd naar aanleiding van het advies van de Rfv.

De Rfv adviseert het beroep op het vangnet, voor zover dat hoger uitvalt dan in eerdere jaren, vanuit de Rijksbegroting aan te vullen voor het macrobudget. De Rfv meent dat het risico van een niet goed functionerend verdeelmodel niet alleen ten laste mag komen van de collectiviteit van gemeenten.

Anders dan de Rfv is het kabinet van mening dat uit de bekostigingssystematiek van de Pw logischerwijs volgt dat de vangnetuitkeringen volledig uit het macrobudget dienen te worden bekostigd, zoals dat ook het geval was bij de MAU-uitkeringen en de laatste periode van de IAU-uitkeringen. Uitgangspunt is dat het bij Begrotingswet vastgestelde macrobudget voor het desbetreffende kalenderjaar toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten in verband met uitgaven als bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de Pw. Het verstrekken van vangnetuitkeringen betreft in essentie een herverdeling van een deel van een toereikend budget. Hierbij past de gedachte dat gemeenten als collectief een vangnet bekostigen. De Rfv steunt deze opvatting, maar meent dat een bovengemiddeld gebruik voor rekening moet komen van het Rijk, waarmee de facto een macrobudget wordt vastgesteld dat uitgaat boven hetgeen als toereikend wordt geoordeeld. Hiertoe bestaat geen aanleiding, anders dan bij de correctie van circa € 29 miljoen in verband met de correctie van de geconstateerde onjuistheden[3].

[3] Brief aan de Tweede Kamer van 27 oktober 2015, kamerstukken 30 545, nr. 198

De Rfv stelt dat het beroep op het vangnet ten koste gaat van het macrobudget dat objectief wordt verdeeld. Op zich is dit juist, de vraag is evenwel of dit bezwaarlijk is. Gezien het feit dat de omvang van het macrobudget er niet door wijzigt en alleen sprake is van een andere vorm van budgetverdeling onder gemeenten, aan de hand van vooraf gedefinieerde voorwaarden, acht het kabinet dit niet bezwaarlijk.

Voorts stelt de Rfv dat het beroep op het vangnet, budgettair gezien, aanzienlijk zal toenemen (ca. € 100 miljoen). Opgemerkt zij, en dit is bevestigd door de Rfv, dat dit de som van de tekorten van gemeenten is op basis van de voorlopige uitkomsten van de verbeterslag en niet de som van vangnetuitkeringen. Op basis van de voorlopige uitkomsten van de verbeterslag en de meest recente realisatiecijfers zal, volgens de eigen SZW-analyses, de som van de vangnetuitkeringen die aan gemeenten worden toegekend ongeveer € 23 miljoen tot € 36 miljoen bedragen, indien alleen wordt uitgegaan van het eigen risico als percentage van het toegekende Pw-budget met daarboven een getrapte vergoeding, en ongeveer € 40 miljoen over 2016, indien ook rekening wordt gehouden met een eigen risico dat wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner, zonder getrapte vergoeding. Dit wijkt niet veel af van de jaarlijks toegekende aanvullende uitkeringen over 2012, 2013 en 2014. Overigens geldt bij alle berekeningen dat deze met onzekerheden zijn omkleed. Pas achteraf kan worden vastgesteld wat de daadwerkelijke tekorten van gemeenten zijn geweest.

Het advies van de Rfv lijkt gebaseerd op de premisse dat tekorten op het budget op grond van de Pw, zeker die van grote gemeenten, veroorzaakt worden door een niet goed functionerend verdeelmodel. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het multiniveau-model tot een betere verdeling van het macrobudget leidt dan het ingetrokken Ape-model, hetgeen onverlet laat dat -zoals niet ongebruikelijk bij de invoering van een nieuw model- in de eerste jaren nog verbeteringen mogelijk zijn. De invoering van het nieuwe verdeelmodel heeft geleid tot herverdeeleffecten die vooral veroorzaakt worden door de gewijzigde en verbeterde verdeelmethodiek. Om de herverdeeleffecten te beperken en daarmee de financiële beheersbaarheid voor nadeelgemeenten te vergroten is na overleg met de VNG gekozen voor een geleidelijke invoering van het verdeelmodel. Hiervoor is een overgangsregime ingesteld waarmee de budgetten mede gebaseerd worden op de gerealiseerde uitgaven van gemeenten in het verleden. Dit geeft gemeenten de tijd zich aan te passen aan het nieuwe model. Het kabinet steunt de Rfv-opvatting niet om vanuit de Rijksbegroting extra middelen voor de bekostiging van het vangnet ter beschikking te te stellen, voor zover de som van de vangnetuitkeringen hoger uitvalt dan in eerdere jaren, en zal dit advies dan ook niet overnemen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In de begripsbepalingen is aangesloten bij de verhoging van de pensioensgerechtigde leeftijd. Verder is de aanduiding van de Toetsingscommissie aangepast aan de nieuwe benaming van de commissie in artikel 73 van de Pw. Daarnaast zijn er nieuwe begripsbepalingen opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke lasten voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners, nu daar ook in de berekening van de budgetgrondslag voor gemeenten rekening mee wordt gehouden.

Het tweede lid kan vervallen omdat dit lid eenmalig van toepassing was voor 2015.

Artikel I, onderdelen C en D

Tot nu toe wordt in de verdeling van het macrobudget geen rekening gehouden met de noodzakelijke uitgaven van een gemeente aan personen die dak- of thuisloos zijn of in een inrichting verblijven. Dit is nadelig voor gemeenten die verhoudingsgewijs aan veel personen uit die specifieke doelgroep een bijstandsuitkering verstrekken. Met de wijziging wordt geregeld dat uit het macrobudget een bedrag wordt genomen dat vervolgens op een eigen wijze over gemeenten wordt verdeeld. Het totale bedrag dat hiermee gemoeid is wordt bepaald aan de hand van de verhouding tussen de uitgaven van een gemeente aan deze doelgroep, afgezet tegen de totale uitgaven van alle gemeenten aan uitkeringen op grond van de Pw, de IOAW en de IOAZ. De uitgaven voor levensonderhoud aan startende zelfstandigen in het kader van de Bbz 2004 worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat deze niet als aparte post door het CBS worden geregistreerd en alleen de totale uitgaven aan Bbz-uitkeringen worden geregistreerd. Deze gegevens worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bestanden bevatten gegevens over de netto uitkeringen op grond van de wet, IOAW IOAZ, bijzondere bijstand, langdurigheidstoeslag en de Bbz. De bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag worden net als de Bbz ook buiten beschouwing gelaten voor het bepalen van de totale netto uitgaven aan uitkeringen.

Artikel I, onderdeel E

Abusievelijk is bij de laatste wijziging van het besluit (Stb. 2014, 344) het vierde lid van het oude artikel 8, inmiddels artikel 6, vervallen. De bepaling in dit lid maakte het mogelijk bij ministeriële regeling nadere regels te stellen indien de toepassing van het verdeelmodel tot onvoorziene en ongewenste verdeeleffecten zou leiden.

Artikel I, onderdeel G

Tot nu toe geldt voor een gemeente dat wanneer haar nettolasten de verstrekte uitkering overstijgen, dit tekort tot een hoogte van 10% van de toegekende uitkering geheel voor het risico van die gemeente blijft. De eigenrisicodrempel wordt verlaagd naar 5%. Daarbij wordt eveneens bepaald dat voor zover de nettolasten meer dan 105% bedragen tot een maximum van 110% van het toegekende budget, de vangnetuitkering 50% van het verschil is tussen die nettolasten en dat percentage van het toegekende budget. Voor het gedeelte van het tekort dat de 10% overstijgt bedraagt de vangnetuitkering 100% van dat gedeelte van het tekort. Op die wijze komt een gemeente eerder in aanmerking voor een vangnetuitkering. Daar staat dan wel tegenover dat er ook voor de gemeente een belang blijft om het tekort zo laag mogelijk te houden omdat de vangnetuitkering slechts de helft bedraagt van het tekort tussen de 5% en maximaal 10%.

In het derde lid is bepaald dat bij de berekening van het eigen risico ook een bedrag per inwoner gehanteerd kan worden, wanneer dit gunstiger is voor een gemeente. In dat geval wordt afgeweken van het tweede en het vierde lid.

In het nieuwe vierde lid van artikel 10 is bepaald dat deze nieuwe systematiek van vaststelling van de uitkering niet van toepassing is voor gemeenten, van wie de meerjarige aanvullende uitkering, met toepassing van een eigen bijdrage van 2,5% of 5%,zoals die waren opgenomen in de percentages voor de vaststelling van de hoogte van de MAU-uitkering in artikel 10c, derde lid, van het oude Besluit WWB 2007, door het nieuwe vangnet voortijdig is beëindigd. Voor die gemeenten blijft gelden dat de uitkering zonder getrapte schaal wordt vastgesteld aan de hand van het

percentage dat van toepassing zou zijn voor de MAU-uitkering over het jaar 2015 op grond van artikel 10c het Besluit WWB 2007, zoals dat artikel luidde voor 1 januari2015. In het algemene deel van de toelichting is aangegeven dat dit niet geldt voor gemeenten voor wie in het kader van de MAU een eigen bijdrage van 7,5% van toepassing was. Hiermee wordt voorkomen dat de beschermde status leidt tot een financieel nadeliger positie.

Artikel I, onderdeel H

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in artikel 10a te verduidelijken dat het college de gemeenteraad reeds in het jaar waarin het tekort ontstond heeft geïnformeerd over dit tekort. Daarbij geeft het college aan de gemeenteraad ook inzicht in de analyse hoe het tekort mogelijk is ontstaan, en wat er is gedaan dan wel kan worden gedaan om het tekort te reduceren. Dit was al de bedoeling van artikel 10a, tweede lid, onderdelen a en b, in relatie tot onderdeel d. Met voorgestelde wijziging wordt verduidelijkt dat het proces van tekortreductie, bestaande uit het opstellen van de globale analyse en het informeren van de raad moet plaatsvinden in het jaar waarin het tekort ontstond. Deze verduidelijking beoogt te voorkomen dat de gemeente haar recht op vangnetuitkering misloopt doordat de analyse op te stellen en/of het informeren van de raad te laat heeft plaatsgevonden. Tevens is verduidelijkt dat een verzoek tot een aanvullende uitkering in ieder geval wordt afgewezen indien in het jaar waarvoor de aanvullende uitkering wordt aangevraagd, of in het daaraan voorafgaande jaar, een aanwijzing op grond van artikel 76 Pw is gegeven.

Artikel I, onderdeel I

Met deze wijziging wordt artikel 11 van het Besluit Participatiewet in overeenstemming gebracht met de Wet basisregistratie personen (Wet Brp) en de Wmo 2015. Formeel staat iedere ingezetene in Nederland met een adres ingeschreven in de Brp. In de praktijk is het echter (nog steeds) mogelijk dat iemand zonder adres in de Brp staat ingeschreven. Voor de zogenaamde «adreslozen» wordt in artikel 11 verder uitgewerkt welke gemeente bijstand moet verlenen aan deze personen. In artikel 11 werd voor de centrumgemeenten verwezen naar het Besluit maatschappelijke ondersteuning en het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. Het eerstgenoemde besluit is met de inwerkingtreding van de Wmo 2015 per 1 januari 2015 komen te vervallen, terwijl het tweede besluit niet langer een functie heeft bij het beleid inzake maatschappelijke opvang.

Ondanks dat de centrumgemeenten op grond van de Wmo 2015 geen wettelijke basis hebben, heeft het kabinet (in het bijzonder de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afgesproken om in het kader van onder meer de maatschappelijke opvang voorlopig nog met centrumgemeenten te werken en die te blijven financieren voor deze Wmo-taak. De rijksmiddelen voor maatschappelijke opvang worden sinds 2010 aan de centrumgemeenten uitgekeerd via de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang (op basis van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen). Het voorgaande maakt dat in artikel 11 verwezen dient te worden naar de centrumgemeenten die voorheen waren opgenomen in het Besluit maatschappelijke ondersteuning en het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. Deze gemeenten worden genoemd in de Bijlage 29xx-c van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Om deze reden wordt in artikel 11 voortaan verwezen naar die bijlage. Hierin worden dezelfde gemeenten genoemd die voorheen in het Besluit maatschappelijke ondersteuning en het Besluit

brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid werden genoemd als centrumgemeenten. Materieel heeft deze wijziging dus geen effect.

Daarnaast wordt in het eerste lid van artikel 11 de zinsnede «niet zijn ingeschreven in de basisregistratie» vervangen door «niet is ingeschreven als ingezetenen met een woonadres of briefadres». Dit om aan te sluiten bij de terminologie die gebruikt wordt in de Wet Brp.

Artikel II

De bijlage met een beschrijving van het verdeelmodel, behorende bij artikel 6, wordt aangepast. De bijlage is aangepast met de verbeteringen zoals genoemd zijn in het algemene deel van de toelichting. Tevens is een nadere omschrijving opgenomen van de gehanteerde herwegingsmethode.

Artikel III

De wijzigingen aan de getrapte opbouw van het eigen risico in het vangnet worden op uitdrukkelijk verzoek van de VNG, namens alle gemeenten, op zo kort mogelijke termijn doorgevoerd. Daarom wordt afgeweken van de vaste verandermomenten om de getrapte opbouw en de verlaging van het eigen risico reeds met ingang van 1 januari 2015 in werking te laten treden. Inhoudelijk is het nieuwe voorstel voor het vangnet niet nadelig voor gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat de vangnetuitkering over 2015 eerst in 2016 kan worden aangevraagd. Deze wijziging heeft dus geen gevolgen voor reeds ingediende aanvragen, omdat hiervan voor 2015 nog geen sprake kan zijn. Gelet op de aard van de wijziging van artikel 11 kan deze ook met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 2015 in werking treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma